

УДК 342.9.366 (477)

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

Галкіна О.М., ад'юнкт
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті аналізується поняття суб'єкта адміністративно-правового забезпечення безпеки та якості харчових продуктів. Розглядаються повноваження Верховної Ради України, Президента України, суду та органів публічної адміністрації у сфері забезпечення безпеки та якості харчових продуктів. Запропоновано класифікацію системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення безпеки та якості харчових продуктів.

Ключові слова: суб'єкти адміністративно-правового забезпечення, харчові продукти, безпека та якість харчових продуктів, органи публічної адміністрації.

В статье анализируется понятие субъекта административно-правового обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов. Рассматриваются полномочия Верховной Рады Украины, Президента Украины, суда и органов публичной администрации в сфере обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов. Предложена классификация системы субъектов административно-правового обеспечения безопасности и качества пищевых продуктов.

Ключевые слова: субъекты административно-правового обеспечения, пищевые продукты, безопасность и качество пищевых продуктов, органы публичной администрации.

Galkin O.M. SYSTEM OF LEGAL ENTITIES ADMINISTRATIVE SUPPORT SAFETY AND FOOD QUALITY

The article deals with analysis of administrative and legal regulation of food safety and quality. Authorities of Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, courts and public administration bodies in sphere of food safety and quality have been addressed. Classification of system of subjects within administrative and legal regulation of food safety and quality have been proposed.

Key words: subjects of administrative and legal ensuring, food, food safety and quality, public administration bodies.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення проблеми виробництва продуктів харчування, які б задовольняли вимоги показників безпечності та якості, набувають особливого значення, і стрімкий розвиток технологій та глобалізація міжнародної торгівлі спонукає виробників харчових продуктів до постійного пошуку шляхів удосконалення цих показників. Тому не втрачає своєї актуальності необхідність дослідження системи суб'єктів, які забезпечують безпеку та якість харчових продуктів в Україні. Оскільки діяльність цих суб'єктів регламентується різними нормативними актами, доцільним є вивчення, аналіз та систематизація цих суб'єктів з метою подальшого удосконалення їх роботи.

Стан дослідження. Незважаючи на значні досягнення фундаментальних та прикладних розробок у сфері забезпечення безпеки та якості харчових продуктів, питання функціонування системи суб'єктів, які забезпечують безпеку та якість харчових продуктів, залишаються недостатньо дослідженими. У наукових роботах О.М. Бандурки, С.О. Белінської, О.В. Грибка, О.В. Джафарової, М.І. Іншина, В.С. Кайдашова, Д.Ф. Крисанова, Л.В. Лосюк, М.М. Маренича, Т. Михальські, Р.І. Сопільника, І.М. Шопіної та інших науковців висвітлені лише певні питання, що стосуються сутності прикладних понять, концептуальних засад гарантій безпеки або запозичення міжнародного досвіду.

З огляду на це **метою статті** є з'ясування суб'єктного складу системи забезпечення безпеки та якості харчових продуктів та його класифікація.

Виклад основного матеріалу. Відносини у сфері адміністративно-правового забезпечення безпеки та якості харчових продуктів складають врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (учасники) взаємозв'язані і взаємодіють між собою, реалізуючи свої суб'єктивні права та обов'язки, спрямовані на створення належних умов для безпечного та якісного харчування.

Суб'єктами адміністративно-правового забезпечення безпеки та якості харчових продуктів є носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків у сфері безпеки та якості харчових продуктів, здатні ці права здійснювати, а обов'язки виконувати. Враховуючи чисельні класифікації, вважаємо, що їх доцільно поділяти на таких, які наділені владними повноваженнями щодо інших, та тих, які такими повноваженнями не наділені.

Суб'єктами адміністративно-правового забезпечення безпеки та якості харчових продуктів, наділеними владними повноваженнями, є органи публічної адміністрації, до яких традиційно відносять органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [1]. Зазначена група суб'єктів, з огляду на масштабність системи цих органів, є найбільш розгалуженою, що вимагає, в свою чергу, проведення її подальшої класифікації. Так, суб'єктів зазначеної групи в залежності від обсягу та характеру компетенції, якою вони наділені у сфері адміністративно-правового забезпечення безпеки та якості хар-



чових продуктів доцільно поділити на чотири групи, а саме: органи загальної компетенції; органи спеціальної компетенції у сфері адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів; органи спеціальної компетенції у інших сферах, наділені окремими повноваженнями стосовно адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів; органи локальної компетенції.

До органів публічної адміністрації загальної компетенції, діяльність яких поширюється і на сферу забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, відносяться Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації.

Так, Кабінет Міністрів України, як вищий орган в системі органів виконавчої влади, безпосередньо несе відповідальність за результати реалізації державної політики у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів шляхом визначення загальної структури, порядку функціонування та призначення керівників інших суб'єктів забезпечення. Уряд має ряд завдань, які прямо чи опосередковано стосуються безпечності та якості харчових продуктів. Це, насамперед, основні завдання Кабінету Міністрів, які стосуються всіх питань життя держави загалом, у тому числі й продуктів харчування: здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, забезпечення проведення політики у сфері охорони здоров'я, розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності тощо [2].

Виконавчу владу в областях і районах, Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [3]. Їх завдання та повноваження торкаються широкого кола суспільних відносин, у тому числі й відносин у сфері адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів. До відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення питань забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, охорони здоров'я тощо. Місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням: виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; санітарних і ветеринарних правил, правил торгівлі, законодавства про захист прав споживачів, законодавства з питань охорони здоров'я тощо.

Наступну групу органів публічної адміністрації – суб'єктів адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів складають органи спеціальної компетенції у сфері адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів.

Центральним органом виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів є Міністерство аграрної політики та продовольства

України (Мінагрополітики України). Основними завданнями Міністерства є формування та забезпечення реалізації, зокрема: державної аграрної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу; державної політики у сферах сільського господарства, тваринництва, садівництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості; державної політики в галузях рибного господарства та рибної промисловості, ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, якості та безпеки сільськогосподарської продукції, біологічної і генетичної безпеки сільськогосподарських рослин і тварин [4]. Повноваження Міністерства у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів закріплені також у ст. 7 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [5].

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів (компетентним органом) є Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба). Створення єдиного контролюючого органу для всієї харчової продукції є однією з новацій Закону «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», у ст. 8 якого зазначені його повноваження у цій сфері. Аналіз Положення про Держпродспоживслужбу від 2 вересня 2015 р. № 667 [6] свідчить про те, що головне функціональне спрямування Служби у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів – це здійснення державного контролю та нагляду щодо безпечності та окремих показників якості харчових продуктів.

Наступну групу органів публічної адміністрації – суб'єктів адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів складають органи спеціальної компетенції у інших сферах, наділені окремими повноваженнями стосовно адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів.

Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, є Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ).

Відповідно до Положення про МОЗ від 25 березня 2015 р. № 267 [7] Міністерство наділене широким колом повноважень у зазначеній сфері. Зокрема, МОЗ затверджує: державні санітарні норми і правила, показники якості питної води; обов'язкові параметри безпечності харчових продуктів та інших об'єктів санітарних заходів, мінімальні специфікації якості харчових продуктів, звід правил і належну практику їх виробництва з метою забезпечення належного рівня захисту здоров'я людей тощо. Зазначені повноваження МОЗ стосовно сфери безпечності та окремих показників якості харчових продуктів відповідно конкретизовані у ст. 6 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів».

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю), а також формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики з питань дозвільної системи, є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) [8]. Як національний орган України з сертифікації Міністерство проводить та координує роботу щодо забезпечення її функціонування [9].

Певні повноваження у сфері адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів має також Міністерство екології та природних ресурсів України [10]. Через Міністра екології та природних ресурсів України спрямовується і координується діяльність центральних органів виконавчої влади – Державної екологічної інспекції України [11] та Державного агентства водних ресурсів України [12].

Крім наведених органів, повноваженнями у сфері адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів наділена і Державна фіскальна служба України (ДФС) [13]. Територіальними органами ДФС є митниці, які забезпечують реалізацію повноважень ДФС у зоні своєї діяльності. Адміністративна діяльність митниць спрямована, насамперед, на забезпечення економічної безпеки держави, захист від незаконного проникнення на територію України заборонених товарів, у тому числі і харчових продуктів, забезпечуючи тим самим право громадян України на безпечні для життя та здоров'я харчові продукти.

Повноваженнями у сфері адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів наділені і органи місцевого самоврядування, тому їх також слід віднести до системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів як органи локальної компетенції.

Органи місцевого самоврядування, що реалізують державну політику з питань безпечності та якості харчових продуктів на місцевому рівні, в рамках делегованих повноважень, передбачених ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14], мають право на здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами торгівлі та громадського харчування; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства; здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів. Крім того, згідно з Законом України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 року № 2918-III [15] органи місцевого самоврядування є суб'єктом відносин у сфері питної води та питного водопостачання, наділеним значним колом повноважень у цій сфері.

Органами, які виступають суб'єктами адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, однак не наділені владними повноваженнями, є такі юридичні особи публічного права як: 28 регіональних науково-виробничих центрів стандартизації, метрології та сертифікації Департаменту технічного регулювання Мінекономрозвитку; установи, що належать до сфери управління Мінекономрозвитку – Державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (ДП «УкрНДНЦ»), Державне підприємство «Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів» (ДП «Укрметртестстандарт»), Державне підприємство «Науково-дослідний інститут метрології вимірювальних і управляючих систем» (ДП НДІ «Система») та Національне агентство з акредитації України (НААУ); інші науково-дослідні установи та сертифіковані випробувальні лабораторії, які можуть бути самостійними або ж створюватися при дослідних установах, навчальні заклади.

Суб'єктами адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, не наділеними владними повноваженнями, є також міжнародні організації та громадські об'єднання, оператори ринку харчових продуктів та споживачі.

Спираючись на вищевикладене, можемо зробити такі висновки:

1) всі суб'єкти адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів поділяються на таких, які наділені владними повноваженнями, та таких, які цими повноваженнями не наділені;

2) суб'єктами адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, наділеними владними повноваженнями, є органи публічної адміністрації, які, в свою чергу, поділяються на органи публічної адміністрації загальної компетенції; органи публічної адміністрації спеціальної компетенції у сфері адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів; органи публічної адміністрації спеціальної компетенції у інших сферах, наділені окремими повноваженнями стосовно адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів; органи публічної адміністрації локальної компетенції.

3) суб'єктами адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, не наділеними владними повноваженнями, є науково-дослідні установи, сертифіковані випробувальні лабораторії, навчальні заклади, міжнародні організації, громадські об'єднання, оператори ринку харчових продуктів та споживачі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117-122.
2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 13. – ст. 222.



3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

4. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 1326.

5. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР // Урядовий кур'єр. – 1998. – 24 січня.

6. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2015 р. № 667 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 12 вересня (№ 168).

7. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 // Офіційний вісник України. – 2015. – 22 травня (№ 38). – Ст. 1141. – 86 с.

8. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 // Урядовий кур'єр. – 2014. – 24 вересня (№ 175).

9. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р. № 46-93 // Урядовий кур'єр. – 1993. – 22 травня.

10. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 05 лютого (№ 21).

11. Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 11 травня (№ 83).

12. Положення про Державне агентство водних ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 393 // Урядовий кур'єр. – 2014. – 19 вересня (№ 164).

13. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // Урядовий кур'єр. – 2014. – 8 липня (№ 120).

14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

15. Про питну воду та питне водопостачання : Закон України від 10 січня 2002 року № 2918-III // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2002. – № 16. – ст. 112.